УДК 342.9, 34.05 DOI: 10.33873/2686-6706.2020.15-3.307-330

Зарубежная практика лицензионно-разрешительной деятельности в области образования

М. Г. Вок
Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП)
г. Москва, Россия, m.vok@riep.ru

Введение. В статье рассмотрены законодательные положения ряда стран, регулирующие вопросы допуска организаций к осуществлению образовательной деятельности. Цель настоящего исследования – изучить международную практику лицензионно-разрешительной деятельности в области образования. **Методы исследования.** В процессе работы были использованы формально-юридический метод, системно-структурный, сравнительный, социологический (конкретно-социологический) методы и метод толкования норм права. **Результаты и дискуссия.** Материалы, собранные в рамках проведенного исследования, позволяют сформировать представление о существующих в мире моделях управления образовательной деятельностью на стадии создания образовательных учреждений. Механизм лицензионно-разрешительной деятельности в области образования может быть централизованным и децентрализованным и отличаться по уровням образования. Установленные требования имеют много общего в ряде стран и относятся, как правило, к сотрудникам образовательного учреждения, помещениям, учебным программам, оборудованию и финансированию. **Заключение.** Результаты исследования могут быть использованы юристами и научными сотрудниками в их профессиональной и научной деятельности в сфере законодательства, регулирующего систему образования.

Ключевые слова: лицензионно-разрешительная деятельность, международная практика образования, лицензирование образования, законодательство в сфере образования, создание образовательных учреждений

Для цитирования: Вок М. Г. Зарубежная практика лицензионно-разрешительной деятельности в области образования // Управление наукой и наукометрия. 2020. Т. 15, № 3. С. 307–330. DOI: https://doi.org/10.33873/2686-6706.2020.15-3.307-330

Foreign Practices of Licensing and Authorisation in the Field of Education

M. G. Vok
Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (RIEPL), Moscow, Russia, m.vok@riep.ru

Introduction. This article examines the legislative provisions of several countries regulating the right of organisations to carry out educational activities. This study aims to examine the international practices of licensing and authorisation in the field of education. **Methods.** The research involved uses the formal law method, systemic structural method, comparative law method, sociological/specific sociological method, and the law interpretation method. **Results and Discussion.** The materials collected during the study offer insights into the models of educational management used worldwide at the stage of establishing educational institutions. Licencing mechanisms in the field of education can be centralised or decentralised and can vary across the levels of education. The requirements established in a number of countries have much in common and generally apply to the staff of the educational institution, the premises, curricula, equipment, and financing. **Conclusion.** The findings of this study can be used by lawyers and researchers in their respective professional and research activities in the area of legislation regulating the education system.

Key words: licencing activities, international practices in education, licencing of education, legislation in the area of education, establishment of educational institutions

For citation: Vok MG. Foreign Practices of Licensing and Authorisation in the Field of Education. *Science Governance and Scientometrics.* 2020;15(3):307-330. DOI: https://doi.org/10.33873/2686-6706.2020.15-3.307-330

Введение / Introduction

Предоставление качественного образования является важной частью социальной политики во многих странах мира. Достижение данной цели обеспечивается различными способами; одним из них является механизм допуска организаций к осуществлению деятельности в данной сфере, особенности которого зависят от многих факторов, например, от политического устройства.

Цель настоящего исследования – изучить зарубежный опыт лицензионно-разрешительной деятельности в области образования, что позволит сформировать представление о существующих в мире моделях управления в данной области, а также перенять определен-

ные механизмы для совершенствования образовательной политики Российской Федерации. Регулирование образовательного процесса в ряде стран отличается по уровням образования, в связи с этим в статье уделено внимание общему и высшему образованию. В статье рассмотрены ключевые положения законодательства следующих стран: Черногории, Латвии, Австрии, США, Франции, Австралии, Швейцарии и Бахрейна, а также для сравнения приведены положения законодательства Российской Федерации. Выбор стран обусловлен их разными географическими характеристиками, отличительной формой государственного устройства и разным уровнем экономического развития.

Методы исследования / Methods

Исследование проводилось на основе нормативных правовых актов зарубежных стран в сфере общего и высшего образования, а также информации, размещаемой на официальных сайтах органов государственной власти рассматриваемых стран, компетентных в данной области. Также использованы материалы базы данных Eurydice о системах и политике образования в Европе.

В процессе работы применялись формально-юридический метод, системно-структурный, сравнительный, социологический (конкретно-социологический) методы и метод толкования норм права.

Результаты и дискуссия / Results and Discussion

Разрешение на образовательную деятельность, как правило, выдается уполномоченным органом в сфере образования после проверки организации на соответствие определенным стандартам. Несмотря на то, что в большинстве исследуемых стран критерии оценки во многом схожи, в каждом случае наблюдаются свои особенности. Подробнее о них будет сказано ниже.

Система управления данным процессом может носить **централизованный** характер, т. е. осуществляться на уровне центральной власти, и **децентрализованный** характер, при котором полномочия распределены между центральной и региональной или местной властями (рис. 1; табл. 1).

В ряде стран предварительное одобрение на создание образовательного учреждения получают только частные организации; государственные, в свою очередь, автоматически считаются соответствующими необходимым требованиям (табл. 2). Вероятно, это объясняется тем, что контроль деятельности государственных школ субъектом публичного права является достаточным для обеспечения их качества[1].

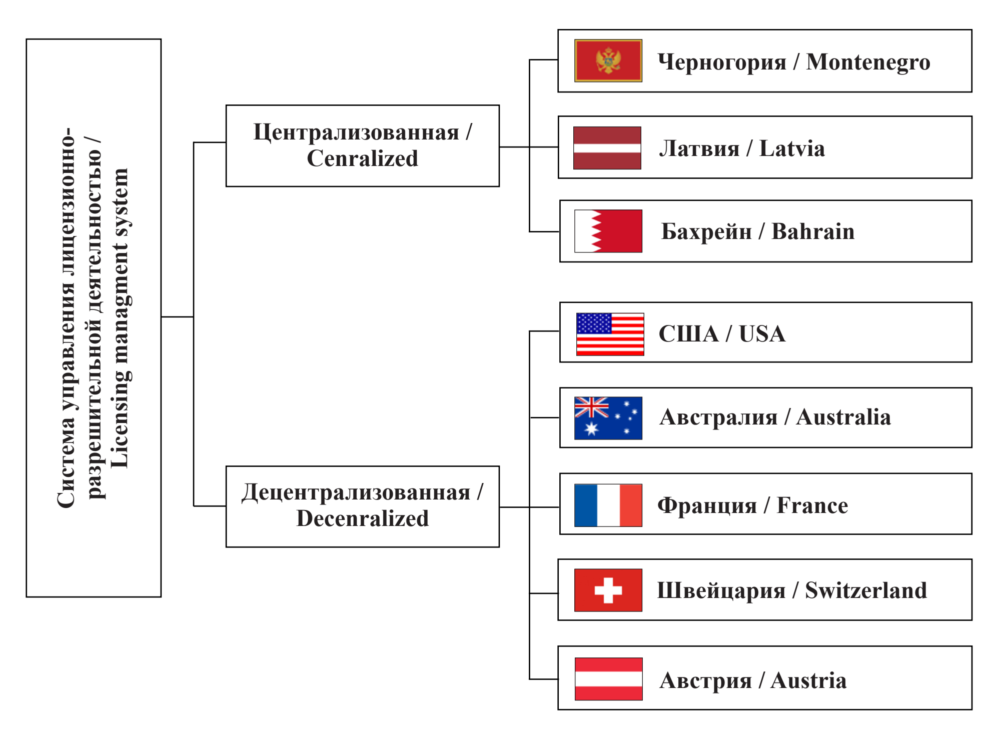


Рисунок 1. Система управления лицензионно-разрешительной деятельностью в области образования

Figure 1. Management system for licensing and authorisation in education

Источник: составлено автором.

Source: compiled by the author.

Таблица 1. Уровни публичной власти, наделенные полномочиями по управлению сферой образования по странам и уровням образования

Table 1. Levels of public authorities with the power to administer the education sector, by country and level of education

Страна / Country	Уровень власти / Level of government	
	Общее образование / General education	Высшее образование / Higher education
Черногория / Montenegro	Центральная власть / Central authority	Центральная власть / Central authority
Латвия / Latvia	Центральная власть / Central authority	Центральная власть / Central authority
Франция / France	Местная власть / Local authorities	Центральная власть / Central authority
Австралия / Australia	Региональная власть / Regional authority	Центральная власть / Central authority
Австрия / Austria	Центральная и региональная власть / Central and regional authority	Центральная власть / Central authority

Страна / Country	Уровень власти / Level of government	
	Общее образование / General education	Высшее образование / Higher education
США / USA	Региональная власть / Regional authority	Региональная власть / Regional authority
Швейцария / Switzerland	Региональная власть / Regional authority	Центральная и региональная власть / Central and regional authority
Бахрейн / Bahrain	Центральная власть / Central authority	Центральная власть / Central authority

Источник: составлено автором.
Source: compiled by the author.

Таблица 2. Получение разрешения на создание образовательного учреждения в зависимости от подведомственности образовательного учреждения

Table 2. Obtaining permission to establish an educational institution depending on the jurisdiction of the institution

Страна / Country	Тип организации / Type of organization			
	Частная школа / Private school	Государственная школа / Public school	Частный вуз / Private university	Государственный вуз / Public university
Черногория / Montenegro	Требуется / Required	Требуется / Required	Требуется / Required	Требуется / Required
Латвия / Latvia	Требуется / Required	Требуется / Required	Требуется / Required	Требуется / Required
Франция / France	Требуется (уведомление) / Required (notice)	Не требуется / Not required	Требуется (уведомление) / Required (notice)	Не требуется / Not required
Австралия (штат Западная Австралия) / Australia (Western Australia)	Требуется / Required	Не требуется / Not required	Требуется / Required	Требуется / Required
Австралия (штат Виктория) / Australia (Victoria)	Требуется / Required	Требуется / Required	Требуется / Required	Требуется / Required
Австрия / Austria	Требуется / Required	Требуется / Required	Требуется / Required	Только для университетов прикладных наук / Only for Universitys of Applied Sciences
США (штат Пенсильвания) / USA (Pennsylvania)	Требуется / Required	Не требуется / Not required	Требуется / Required	Требуется / Required

Страна / Country	Тип организации / Type of organization			
	Частная школа / Private school	Государственная школа / Public school	Частный вуз / Private university	Государственный вуз / Public university
Швейцария (кантон Цюрих) / Switzerland	Требуется / Required	Не требуется / Not required	Не требуется / Not required	Не требуется / Not required
Бахрейн / Bahrain	Требуется / Required	Не требуется / Not required	Требуется / Required	Не требуется / Not required

Источник: составлено автором.

Source: compiled by the author.

Рассмотрим более детально практику лицензионно-разрешительной деятельности в разрезе стран.

Черногория

Для допуска к осуществлению образовательной деятельности любого уровня необходимо получить лицензию (как для государственных, так и для частных учебных заведений). Полномочия по ее выдаче лежат на Министерстве образования Черногории и подведомственных ему органах власти. Срок лицензии не установлен. Однако если выявлено, что учреждение не соответствует стандартам и не устраняет выявленные недостатки в течение установленного срока, принимается решение о запрете его деятельности. Организации, получившие лицензию, подлежат включению в соответствующий реестр.

Правовые основания создания учреждения общего образования определены в разделе 5 Основного закона об образовании 2002 г.[2]. Деятельность высших учебных заведений регулируется положениями Закона о высшем образовании 2014 г.[3]; лицензирование вузов осуществляется в соответствии со «Сводом правил о более детальных условиях создания, осуществления деятельности, порядке лицензирования и порядке ведения реестра высших учебных заведений»[4].

Для получения лицензии необходимо соответствовать установленным требованиям, которые предъявляются к количеству обучающих-

[1] Смирнова М. В. Лицензирование образования в зарубежных странах: краткий обзор законодательства и практики. 2014. URL: http://xn--g1anri.xn--p1ai/obrazovatelnoe-pravo/analitika/obzory/detail.php?ELEMENT_ID=1949&sphrase_id=3315 (дата обращения: 25.05.2020).

[2] Opsti zakon o obrazovanju i vaspitanju 2002. URL: http://www.mps.gov.me/biblioteka/zakoni (дата обращения: 25.05.2020).

[3] Zakon o visokom obrazovanju 2014. URL: http://www.mps.gov.me/biblioteka/zakoni (дата обращения: 25.05.2020).

[4] Rulebook on more detailed Conditions for the Establishment, Performance of Activities, Licensing Procedure and the Manner of Keeping a Register of Higher Education Institutions. URL: http://www.erasmusplus.ac.me/?p=5539&lang=en (дата обращения: 25.05.2020).

ся, образовательной программе, профессорско-преподавательскому составу, инфраструктуре, учебно-методическим пособиям и оборудованию, санитарно-техническим условиям. При основании вуза следует также представить свидетельство об аккредитации учебной программы, полученное минимум за 6 месяцев до подачи заявления на лицензирование.

Кроме этого, учредитель частной образовательной организации предоставляет доказательство перечисления первоначального капитала на счет коммерческого банка, депонированного на срок, равный продолжительности учебной программы, или соответствующую банковскую гарантию. Сумма рассчитывается исходя из стоимости обучения по конкретной образовательной программе и количества учащихся, на которых запрашивается лицензия. Данное условие является гарантией для обучающихся: в том случае, если учебное заведение будет закрыто до окончания обучения, эти средства пойдут на завершение начатого ими образования.

Латвия

Порядок создания школ и вузов в Латвии регулируется Законом об образовании от 29.08.1998[5], Законом о высшем образовании от 14.07.2015 г.[6] и Постановлением Кабинета министров от 14.07.2015 № 397 «Порядок регистрации образовательных и иных учреждений, предусмотренных Законом об образовании»[7]. Учредителями могут выступать государство, юридические и физические лица, в т. ч. иностранные. Государственные образовательные учреждения создаются Кабинетом министров по предложению Министерства образования и науки или другого министерства.

Школы и вузы до начала своей деятельности подлежат регистрации в Реестре учебных заведений и Реестре высших учебных заведений соответственно и могут начинать свою деятельность со дня включения в данные реестры. Порядок подачи заявления и процедура его рассмотрения определены в Постановлении Кабинета министров от 14.07.2015[8] № 397 и Законе о высшем образовании[9].

Каждое учебное заведение в течение 1 месяца со дня его основания или после принятия решения о начале образовательной деятельности должно подать заявление о регистрации вместе с утвержденным уставом в Государственную службу качества образования.

---

[5] Izglītības likums 29.10.1998. URL: https://likumi.lv/doc.php?id=50759 (дата обращения: 25.05.2020).

[6] Ministru kabineta noteikumi Nr. 397 Rīgā 2015 Gada 14 Jūlijā “Augstskolu likums”. URL: https://likumi.lv/ta/en/en/id/37967 (дата обращения: 25.05.2020).

[7] Izglītības iestāžu un citu Izglītības likumā noteikto institūciju reģistrācijas kārtība 14.07.2015. https://likumi.lv/ta/id/275431-izglitibas-iestazu-un-citu-izglitibas-likuma-noteikto-instituciju-registracijas-kartiba (дата обращения: 25.05.2020).

[8] Там же.

[9] Ministru kabineta noteikumi Nr. 397 Rīgā 2015 Gada 14 Jjūlijā “Augstskolu likums”. URL: https://likumi.lv/ta/en/en/id/37967 (дата обращения: 25.05.2020).

При рассмотрении заявления уполномоченный орган власти учитывает следующее:

– наличие у заявителя заключения Инспекции здравоохранения о готовности объекта к началу эксплуатации, в котором также дается оценка санитарно-гигиеническим характеристикам объекта;

– соответствие вида использования здания или группы помещений для реализации образовательной программы планируемой деятельности и наличие регистрации в информационной системе государственного кадастра недвижимого имущества;

– ввод в эксплуатацию здания или группы помещений, где будет реализовываться образовательная программа;

– соответствие фактического и юридического адреса места реализации образовательной программы данным информационной системы Государственного адресного реестра[10].

При создании вуза заявителю также необходимо представить в Государственную службу качества образования доказательства соответствия материально-технического, кадрового и прочего обеспечения учреждения условиям реализации учебных программ и санитарно-гигиеническим требованиям; требованиям к образовательным программам и профессорско-преподавательскому составу; к учредителям (например, отсутствию у учредителей задолженности по налогам или наличию взносов на обязательное государственное социальное страхование); к финансовому обеспечению образовательного процесса, а также согласовать с данной службой проект устава организации.

Для того чтобы получить право выдавать документ об образовании государственного образца, необходимо пройти аккредитацию, в ходе которой оценивается качество образовательного учреждения. Школы аккредитуются Государственной службой качества образования на основании Постановления Кабинета Министров от 20.12.2016 № 831 «Порядок аккредитации учебных заведений, экзаменационных центров, иных учебных заведений, предусмотренных законом об образовании, программ общего и профессионального образования и оценки профессиональной деятельности руководителей образовательных учреждений»[11], вузы – Агентством качества высшего образования (AIKA) в соответствии с Постановлением Кабинета Министров от 11.12.2018 № 794 «Положение об аккредитации высших учебных заведений и колледжей»[12].

---

[10] Регистрация учебных заведений: официальный сайт Государственной службы качества образования. URL: https://ikvd.gov.lv/registracija/izglitibas-iestazu-registrs/ (дата обращения: 25.05.2020).

[11] Ministru kabineta noteikumi Nr. 831 Rīgā 2016. gada 20. Decembrī «Izglītības iestāžu, eksaminācijas centru, citu Izglītības likumā noteiktu institūciju, vispārējās un profesionālās izglītības programmu akreditācijas un izglītības iestāžu vadītāju profesionālās darbības novērtēšanas kārtība». URL: https://likumi.lv/ta/id/287602#p22 (дата обращения: 01.09.2020).

Франция

Согласно Кодексу об образовании[13], государственные школы создаются муниципальным советом после консультации с представителем местной власти (департамента) и полностью находятся в ведении данного совета.

Высшее образование относится к компетенции Министерства высшего образования, вместе с тем другие министерства часто несут ответственность за учреждения в своей сфере. При создании вузов проводятся консультации с коммунами[14], которые осуществляют поддержку вузов на своей территории. Например, местным властям могут поручить управление проектом строительства здания путем заключения соглашения.

Открытие частного образовательного учреждения носит уведомительный характер. Учредитель подает декларацию о намерении со всеми необходимыми документами «ректору» – компетентному должностному лицу, возглавляющему учебный округ. Далее ректор информирует о декларации мэра, прокурора и префекта. Указанные должностные лица в течение 3 месяцев имеют право возразить против открытия, если:

– это противоречит общественному порядку или защите детей и молодежи;

– лицо, которое является учредителем, не соответствует установленным требованиям;

– лицо, которое будет управлять образовательной организацией, не соответствует установленным требованиям;

– из концепции образовательного учреждения (*фр.* le projet d'établissement), следует, что оно не имеет образовательного характера и предназначено для иных целей.

На рассмотрение представляются план помещения, условия финансирования и устав. В Кодексе об образовании определено, что учредитель должен соответствовать условиям правоспособности и гражданства, а к управляющему дополнительно предъявляется ряд требований в отношении возраста, образования, стажа работы в управленческой, преподавательской или надзорной сферах. Все необходимые сведения подаются вместе с уведомлением об открытии.

Стоит отметить, что ни одна из причин для отказа не относится к методологии преподавания или ценностям, декларируемым

[12] Ministru kabineta noteikumi Nr. 794 Rīgā 2018. gada 11. Decembrī «Augstskolu un koledžu akreditācijas noteikumi». URL: http://aika.flowin.lv/wp-content/uploads/2019/05/MK-not-Nr.-794.pdf (дата обращения: 01.09.2020)

[13] Code de l'éducation. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2EB40D71105C44D0869E0414B962DECC.tplgfr23s_1?cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20200814 (дата обращения: 25.05.2020).

[14] Коммуна – единица пятого уровня административно-территориального деления во Франции; в других странах французской коммуне могут соответствовать муниципалитеты.

образовательной организацией. В 2017 г. Конституционным советом была отклонена инициатива правительства о введении системы предварительного разрешения для открытия частных учебных заведений, т. к. это противоречило принципу конституционной свободы образования (решение от 26.01.2017 № 2016-745 DC)[15]. Вместо этого был принят Закон от 13.04.2018, известный как закон «Гатель»[16], упростивший процедуру создания негосударственных образовательных учреждений.

Австрия

Полномочия в сфере образования в Австрии распределены между федерацией, а именно Федеральным министерством образования, науки и исследований, и федеральными землями, которые несут ответственность за организацию школьного образования на своей территории.

Согласно Федеральному закону от 13.07.1995 «О принципах создания, содержания и закрытия государственных обязательных школ»[17], государственные школы создаются с одобрения Управления образования земли (Bildungsdirektion). Каждая федеральная земля дополнительно принимает акт, регулирующий открытие и функционирование данных школ. Так, в Законе земли Штирии «Об обязательном содержании школ»[18] установлено, что решение о создании выдается по запросу уполномоченного лица, причем в данном решении не может быть отказано при соблюдении определенных условий. Например, начальная школа может быть открыта в районе, где в течение 3 лет проживает не менее 30 детей соответствующего возраста, и путь до соседней начальной школы является для них затруднительным.

Конституцией Австрии 1867 г.[19] каждому гражданину гарантируется право открывать частные образовательные учреждения. Для создания школы необходимо соответствовать требованиям, которые определены в Федеральном законе от 25.07.1962 «О частных школах»

---

[15] Le blog de la Liberté Scolaire. URL: https://www.liberte-scolaire.com/actualites/journal-officiel-notre-analyse-du-decret-permettant-lapplication-de-la-loi-gatel-2/#:~:text=La%20loi%20n%C2%B0%202018,Officiel%20du%2014%20avril%202018 (дата обращения: 25.05.2020).

[16] La loi du 13 avril 2018, dite loi “Gatel”. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036798673&categorieLien=id (дата обращения: 25.05.2020).

[17] Bundesgesetz vom 13. Juli 1955, betreffend die Grundsätze für die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen (Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz). URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009231 (дата обращения: 25.05.2020).

[18] Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 – StPEG 2004. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000173 (дата обращения: 25.05.2020).

(Закон о частных школах)[20]. Данные требования предъявляются к учредителю, руководителю и учителям, а также помещениям и учебным материалам.

Существует два типа частных школ:

– школа, статус которой соответствует одному из типов государственных школ (например, «hauptschule», «realschule», «gymnasium»). Для этого школа должна получить лицензию, подтверждающую ее соответствие установленным в законе требованиям. На них распространяются те же законодательные положения, что и на соответствующие государственные учреждения, в части создания, обслуживания, закрытия и т. д.;

– школа с собственным организационным уставом, который должен быть официально одобрен. Такие школы могут устанавливать собственные учебную программу, правила внутреннего распорядка и др.

Частная школа может проводить внутренние экзамены и выдавать документ об образовании, автоматически признаваемый государством и не требующий дополнительной верификации, только при получении права «öffentlichkeitsrecht», для которого она должна соответствовать стандартам, определенным в Законе о частных школах.

Деятельность вузов регулируется федеральными законами. Для негосударственных вузов обязательно прохождение институциональной аккредитации. В отношении государственных вузов такое требование не императивно, за исключением университетов прикладных наук. Первоначальная аккредитация включает как институциональный, так и программный аспекты. Требования к учреждениям определены в Законе о частных университетах[21] и Законе об обеспечении качества высшего образования[22]. В ходе аккредитации оцениваются цели и профиль организации, план развития, проект устава, образовательные программы, финансовые ресурсы, инфраструктура, учебные материалы и оборудование, профессорско-преподавательский состав и административный персонал, внутренние и внешние связи, а также система менеджмента. Координацией процесса занимается Агент-

[19] Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 23.12.1867. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR12000056 (дата обращения: 25.05.2020).

[20] Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über das Privatschulwesen (Privatschulgesetz). URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009266 (дата обращения: 25.05.2020).

[21] Bundesgesetz über Privatuniversitäten (Privatuniversitätengesetz – PUG). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_2011_1_74_a/ERV_2011_1_74_a.html (дата обращения: 25.05.2020).

[22] Bundesgesetz über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_2011_1_74/ERV_2011_1_74.html (дата обращения: 25.05.2020).

ство по обеспечению качества и аккредитации Австрии (AQ Austria). Подробное описание процедуры и критериев приведены в Указе об аккредитации частных университетов 2019 (PU-AkkVO)[23].

Аккредитация предоставляется на 6-летний срок, а после 12 лет непрерывной деятельности может быть продлена сразу на 12 лет.

Австралия

В Австралии компетенциями в сфере организации школьного образования обладают штаты и материковые территории, которые разрабатывают собственное законодательство. В качестве примера рассмотрим штаты Западная Австралия и Виктория.

В штате Западная Австралия регулирование образования осуществляется в соответствии с Законом о школьном образовании 1999 г.[24]. Государственные школы создаются по решению министра, никаких разрешительных процедур перед их созданием не предусмотрено, в то время как частные школы подлежат обязательной регистрации.

В соответствии с указанным законом министр определяет требования, предъявляемые к негосударственным общеобразовательным организациям; так, на 2020 г. утверждено «Руководство по стандартам регистрации и другим требованиям для негосударственных школ»[25]. Проверке подлежат учебный план и программа, инфраструктура школы, соотношение численности персонала и обучающихся, преподавательский и административный состав, безопасность и санитарно-гигиенические условия, учебные материалы и оборудование, а также система школьного управления. При разработке стандартов проводились консультации с Ассоциацией независимых школ и Ассоциацией католических школ.

Одной из особенностей процедуры является требование о предварительном согласовании «предложения о создании школы» (school planning proposal), которое подается не позднее чем за 1,5 года до предполагаемого открытия. Уполномоченный орган рассматривает его в соответствии с актом «Advance determination policy direction 2019»[26]. При принятии решения учитывается, например, потребность в разнообразии школ и вариантов получения образования, потенциальные негативные последствия для существующих школ.

Заявление о регистрации подается не менее чем за 6 месяцев до запланированного открытия школы. Примечательно, что уполномо-

[23] Privatuniversitäten Akkreditierungsverordnung 2019. URL: https://www.aq.ac.at/de/akkreditierung/dokumente-verfahren-pu/AkkVO-PU-mit-Umschlag-03-01-2019.pdf?m=1546604441 (дата обращения: 25.05.2020).

[24] School Education Act 1999. URL: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_878_homepage.html (дата обращения: 25.05.2020).

[25] Guide to the Registration Standards and Other Requirements for Non-Government. URL: https://www.education.wa.edu.au/dl/gom614 (дата обращения: 25.05.2020).

[26] Advance determination policy direction. 2019. URL: https://www.education.wa.edu.au/dl/g10dxj (дата обращения: 25.05.2020).

ченный орган может выдать свидетельство о регистрации даже при неполном соответствии всем требованиям, но с условием, что замечания будут учтены во время функционирования школы. В этом случае оцениваются в целом возможности учебного заведения достичь установленных стандартов.

В свою очередь, в штате Виктория регистрации подлежат как государственные, так и негосударственные школы (через Орган регистрации и квалификации штата Виктория – VRQA). Государственные и католические школы регистрируются через региональный Департамент образования штата и Католическую Комиссию по образованию штата Виктория, которые действуют от имени VRQA.

Законодательную базу составляют Закон о реформе образования и профессиональной подготовки 2006 г.[27] и Правила реформы образования и профессиональной подготовки 2017 г. (ETR Regulations)[28]. Последний документ определяет порядок и сроки подачи заявления на регистрацию. Минимальные стандарты к начальной школе определены в приложении 4, а к средней – в приложении 8 ETR Regulations. Они затрагивают общую политику школы (демократические принципы, статус некоммерческой организации, идеологию школы и т. п.), положение студентов (зачисление, посещаемость), учебный план и методы обучения, инфраструктуру, безопасность обучения и т. п. Все требования подробно описаны в документе 2018 г. «Руководство к минимальным стандартам и требованиям для регистрации школы»[29]. Уполномоченный орган может допустить отклонение от минимальных стандартов, например, если школа является специализированной.

Также ко всем регистрируемым школам предъявляются особые требования по следующим направлениям:

– готовность к лесным пожарам;

– наличие в школе необходимых средств и специалистов для купирования анафилактического шока;

– наличие грамотного финансового управления (для частных школ);

– соответствие стандартам по обеспечению безопасности детей.

Учреждения проверяются по данным критериям, регламентация которых осуществляется отдельными документами.

---

[27] The Education and Training Reform Act. 2006. URL: https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/education and-training-reform-act-2006/080 (дата обращения: 25.05.2020).

[28] The Education and Training Reform Regulations 2017. URL: https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/statutory-rules/education-and-training-reform-regulations-2017/003 (дата обращения: 25.05.2020).

[29] Guidelines to the Minimum Standards and Requirements for School Registration. URL: https://www.vrqa.vic.gov.au/schools/Pages/standards-guidelines-requirements-for-schools.aspx (дата обращения: 25.05.2020).

В обоих штатах ведутся реестры зарегистрированных школ, а свидетельство о регистрации выдается на 5 лет.

Регулирование высшего образования в Австралии централизованно. Вуз должен пройти процедуру регистрации прежде, чем будет предоставлять услуги; регистрация осуществляется Агентством по качеству и стандартам высшего образования (TEQSA).

Оценка соответствия организации установленным минимальным требованиям проводится на основе документа «Рамки стандартов высшего образования (пороговые стандарты)» 2015 г.[30]. Так, организация должна иметь четко сформулированную цель; руководящий орган, члены которого отвечают всем требованиям; соответствующий преподавательский и административный состав; доказательства наличия ресурсов для эффективной и устойчивой работы, в т. ч. финансовых.

Прежде чем принять решение о регистрации, TEQSA проводит консультацию с министром, ответственным за высшее образование в соответствующем штате. Согласно Закону об Агентстве по качеству и стандартам высшего образования 2011 г.[31], все заявления должны сопровождаться заявкой на аккредитацию по крайней мере 1 курса обучения. Одобренные заявления публикуются в Национальном реестре, а информация об отклоненных размещается на сайте TEQSA.

США

Система управления образованием в США полностью децентрализована для всех уровней образования. Штаты сами определяют комплекс мероприятий, необходимый для открытия учебного заведения.

В частности, в штате Пенсильвания в соответствии с Законом о частных академических школах 1988 г.[32] все частные школы общего образования проходят процедуру лицензирования, за исключением:

– школ при университетах или колледжах;

– школ для слепых или глухих, которые получают бюджетные ассигнования;

– школ, принадлежащих или управляемых религиозными организациями;

– школ, имеющих аккредитацию, которая должна быть проведена организацией, одобренной Советом по образованию штата Пенсильвания (The Pennsylvania State Board of Education).

Такие учреждения подлежат регистрации в Департаменте образования штата Пенсильвания (далее – Департамент образования), но при желании могут получить лицензию.

---

[30] Higher Education Standards Framework (Threshold Standards). 2015. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/F2015L01639/Html/Text (дата обращения: 25.05.2020).

[31] The Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00324 (дата обращения: 25.05.2020).

[32] Private Academic Schools Act. URL: https://www.legis.state.pa.us/WU01/LI/LI/US/PDF/1988/0/0011..PDF (дата обращения: 25.05.2020).

Решение о лицензировании принимает Государственный совет частных академических школ (The State Board of Private Academic Schools), в состав которого должен входить минимум 1 родитель обучающегося в лицензированной академической школе. Сертификаты выдаются Департаментом образования. Первоначальная лицензия действует в течение 12 календарных месяцев с момента выдачи, а далее подлежит продлению каждые 2 года.

Требования для получения лицензии определены в Законе о частных академических школах[33] и ч. 2 разд. 22 Кодекса штата Пенсильвания[34]. Они относятся к учредителю, обеспечению здоровья и безопасности, а также учету обучающихся, преподавательскому составу и административному персоналу, учебным курсам, инфраструктуре и транспорту, финансовым ресурсам и иным показателям, которые уполномоченный орган посчитает необходимыми. Отдельно прописаны требования к осуществлению рекламной кампании школ; например, они могут использовать только свои лицензионные названия и не должны заявлять, что «контролируются», «рекомендованы», «подтверждены», «аккредитованы» или «одобрены» Государственным советом, Департаментом образования или штатом.

В США не все организации высшего образования имеют право присуждать степени или академические зачетные единицы. Открытие такого учреждения требует одобрения (гл. 31 разд. 22 Кодекса штата Пенсильвания[35]), для получения которого вуз должен иметь более 50 % образовательных программ, ориентированных на местное население. При подаче заявления в Департамент образования предоставляется информация о целях и миссии, основных академических программах, краткосрочном и долгосрочном плане развития учреждения. Также проверяется финансовая стабильность и соответствие законодательству о некоммерческих организациях.

Частное учреждение, желающее предоставлять образовательные услуги в сфере высшего образования, но без права присуждать степени (например, бизнес-школы, профессиональные и карьерные школы), должно получить лицензию на осуществление своей деятельности на основании Закона о лицензированных школах 1986 г.[36]. Механизм допуска в целом схож с получением лицензии частными академическими школами, но решение принимается Государственным советом частных лицензированных школ (The State Board of Private Licensed Schools), в который входят представители различных типов таких школ.

Дополнительным показателем качества колледжей и университетов является их институционная аккредитация, которая носит добро-

[33] Private Academic Schools Act. URL: https://www.legis.state.pa.us/WU01/LI/LI/US/PDF/1988/0/0011..PDF (дата обращения: 25.05.2020).

[34] Pennsylvania Code. URL: http://www.pacodeandbulletin.gov/Display/pacode?file=/secure/pacode/data/022/partIItoc.html&d=reuce (дата обращения: 25.05.2020).

[35] Там же.

вольный характер. Она осуществляется специализированными организациями, признанными Департаментом образования США, которые изначально подразделялись на региональные, аккредитовавшие вузы в определенных штатах, и национальные, не имевшие географических привязок. Получение аккредитации от организаций первого типа считалось наиболее престижным. Однако с февраля 2020 г. агентства больше не подразделяются на эти 2 типа, и любые юридические различия между этими организациями устранены, поскольку Департамент образования США придерживается единых стандартов в отношении всех аккредитующих агентств[37].

Бахрейн

Государственные школы, согласно Закону об образовании 2005 г.[38], создаются Министерством образования и не подлежат лицензированию. Частное учебное заведение должно получить лицензию, что определено в Законе о частных учебных заведениях 1998 г.[39]. Совместный комитет Министерства образования и Министерства труда и социальных дел принимает решение о выдаче лицензии в отношении организаций общего образования, а Совет по высшему образованию – в отношении вузов. Срок лицензии составляет 3 года с правом дальнейшего продления.

Учредителем может выступать как физическое, так и юридическое лицо (во втором случае назначается представитель организации). Требования предъявляются к возрасту, репутации, образованию, финансовым возможностям и правовому статусу (он не должен быть государственным служащим, сотрудником государственных или частных учреждений). Лицензия является личной и может быть передана наследникам по решению министра.

При принятии решения рассматриваются учебные планы, программы, методы обучения, соответствие помещения, преподавательского состава и администрации минимальным стандартам. Также определен перечень документов, которые должно оформляться в учебном заведении, например, реестр студентов и сотрудников, учет посещаемости и др.

[36] Private Licensed Schools Act. 1986. URL: https://www.education.pa.gov/Documents/Postsecondary-Adult/College%20and%20Career%20Education/Private%20Licensed%20Schools/Private%20Licensed%20Schools%20Act.pdf (дата обращения: 25.05.2020).

[37] 2020 February USDoEd Final Accreditation and State Authorization Regulations. URL: https://sacscoc.org/app/uploads/2020/03/State-Authorization-Letter-w-Diane-Signature-2.26.19.pdf (дата обращения: 25.05.2020).

[38] Law No. 27 of 2005 regarding education. URL: https://www.moe.gov.bh/pdf/learning-law1.pdf (дата обращения: 25.05.2020).

[39] Private educational and training institutions law. URL: https://www.moe.gov.bh/laws/private2.aspx?мlan=en (дата обращения: 25.05.2020).

Швейцария

Федеральная конституция Швейцарской Конфедерации от 18.04.1999 г.[40] гарантирует автономию 26 кантонов[41] страны в области начального и среднего образования, в то время как федеральное правительство и кантоны разделяют ответственность за высшее образование. При этом федеральные технологические институты полностью находятся в ведении Конфедерации.

Более подробно рассмотрим регулирование частного образования в кантоне Цюрих. Конституцией кантона от 27.02.2005[42] гарантируется право создавать, организовывать и посещать частные учебные заведения. Данный вопрос регулируется Законом о начальных школах 2005 г.[43], где установлено, что разрешение выдается, если предлагаемое образование эквивалентно образованию в государственной начальной школе. Таким образом, условия получения лицензии включают образовательные цели, учебную программу, стандарты подготовки учителей и условия, которые должны быть сопоставимы с таковыми в государственных школах. Если обучение ведется преимущественно на иностранном языке, то допускается частичное соответствие учебной программы.

К финансированию частной школы предъявляются усиленные требования. Оно должно гарантировать, что ученики не будут подвергаться никаким педагогическим, идеологическим или религиозным влияниям, которые в корне противоречат целям начальной школы. Поэтому учреждение обязано информировать Управление начального образования о спонсорах и лицах, выполняющих образовательные или административные функции в школах. Уполномоченный орган может обязать публиковать эту информацию, например, в рекламных и информационных брошюрах.

По общему правилу, в Швейцарии не требуется предварительного разрешения для того, чтобы предлагать курсы высшего образования, проводить экзамены или выдавать частные дипломы. Основным нормативным правовым актом в данной сфере является Федеральный закон от 30.08.2011 «О финансировании и координации сектора высшего образования Швейцарии»[44], согласно которому все государственные или частные высшие учебные заведения, желающие получить право использовать в своем наименовании обозначения «университет», «университет прикладных наук» или «университет

[40] Federal Constitution of the Swiss Confederation. URL: https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html (дата обращения: 25.05.2020).

[41] Кантон – административно-территориальная единица верхнего уровня в Швейцарии.

[42] Verfassung des Kantons Zürich vom 7. Februar 2005. URL: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20051651/index.html (дата обращения: 25.05.2020).

[43] Volksschulgesetz (VSG) vom 1 Juli 2002. URL: https://www.lexfind.ch/fe/de/tol/22181/de (дата обращения: 25.05.2020).

педагогического образования», включая их составные или производные версии на всех языках, должны пройти институциональную аккредитацию. В законе также изложены правила, этапы и стандарты, которые охватывают следующие области: стратегия обеспечения качества; управление; преподавание, исследования и услуги; ресурсы; внутренние и внешние связи. Институциональная аккредитация также является одним из условий для получения федеральных взносов.

Проводит аккредитацию агентство, признанное Швейцарским советом по аккредитации (Swiss Accreditation Council), который, в свою очередь, принимает окончательное решение.

Российская Федерация

С учетом проведенного разбора зарубежного законодательства о лицензионно-разрешительной деятельности в сфере образования рассмотрим для сравнения применение данной практики в Российской Федерации.

Образовательная деятельность в Российской Федерации осуществляется только при получении лицензии, что определено в п. 40 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Лицензионно-разрешительная деятельность осуществляется в соответствии с упомянутым законом, а также Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[45] и Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966[46] (далее – Положение).

Являясь страной с федеративным устройством, Россия имеет наиболее централизованную систему управления образовательной деятельностью среди рассмотренных стран с аналогичным государственным устройством (США, Швейцария, Австралия, Австрия) (табл. 3). Основным уполномоченным органом в данной сфере является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Согласно п. 2 Положения, лицензирование высших учебных заведений осуществляет Рособрнадзор, а общеобразовательных – орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, на территории которого расположено учреждение. При

[44] Federal Act on Funding and Coordination of the Swiss Higher Education Sector of 30 September 2011 (Higher Education Act, HEdA). URL: https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20070429/index.html (дата обращения: 25.05.2020).

[45] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об образовании в Российской Федерации». URL: http://docs2.kodeks.ru/document/902389617 (дата обращения: 20.08.2020).

[46] Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 (ред. от 21.02.2020) «О лицензировании образовательной деятельности» URL: http://docs2.kodeks.ru/document/499053536 (дата обращения: 20.08.2020).

этом последний руководствуется упомянутыми нормативными правовыми актами федеральных органов власти, а осуществление им государственного управления в сфере образования контролируется Рособрнадзором. Такой механизм наиболее близок к применяемому в Черногории и Латвии, где также необходимо получение допуска для осуществления образовательной деятельности всем учреждениям независимо от подведомственности и уровня образования, а контролируется данный процесс центральным ведомством.

Опыт США, Швейцарии, Австралии и Австрии в части распределения полномочий по регулированию лицензионно-разрешительной деятельности между регионом и центром может быть интересен для Российской Федерации. Достоинством данного подхода является то, что он позволяет региональным органам власти учитывать местные особенности, например, при определении критериев допуска организаций. Например, в штате Виктория (Австралия) к школам предъявляются особые требования в отношении готовности их к лесным пожарам, т. к. данный штат является пожароопасным регионом, в то время как в штате Западная Австралия (Австралия) такое условие отсутствует.

В соответствии с п. 4 Положения для получения лицензии соискатель должен доказать, что условия осуществления образовательного процесса соответствуют лицензионным требованиям в отношении нормативов помещения, пожарной и физической безопасности, санитарным нормам, нормам обеспечения учебной литературой и укомплектованности штата. Подобные требования предъявляются к образовательным учреждениям большинства рассмотренных стран.

Однако еще одним распространенным критерием оценки, не учитываемым при получении лицензии в Российской Федерации, является финансовая устойчивость образовательной организации. Так, из зарубежных механизмов лицензионно-разрешительной деятельности в области образования полезно рассмотреть возможность внедрения в российское законодательство практики регулирования финансового обеспечения обучения в частных учреждениях – как одного из способов защиты прав обучающихся. Под этим подразумевается, что образовательные организации должны доказать свои финансовые возможности для эффективной и стабильной деятельности. Интересным является условие открытия частных учебных заведений, когда учредитель депонирует средства в банке или получает банковскую гарантию на сумму, равную стоимости обучения по конкретной образовательной программе и планируемого количества учащихся по ней (Черногория). В Швейцарии школа должна не только представить доказательства своей финансовой стабильности, но и гарантировать отсутствие негативного педагогического, идеологического или религиозного влияния на учеников со стороны спонсоров.

Таблица 3. Сравнительная таблица распределения полномочий по осуществлению лицензионно-разрешительной деятельности в Российской Федерации и в зарубежных странах с федеративным государственным устройством (данные представлены обобщенно без учета отдельных особенностей получения разрешений)

Table 3. Comparative table: The distribution of licencing authorities in the Russian Federation and other countries with a federal system (summary data excluding certain peculiarities of the licencing procedure)

Тип организации / Type of organization	Страна / Country — Полномочие / Power	Россия / Russia	США / USA	Австралия / Australia	Австрия / Austria	Швейцария / Switzerland
Школа / School	Разработка критериев / Criteria development	Центр / Center	Регион / Region	Регион / Region	Центр и регион / Center and region	Регион / Region
	Исполнение / Enforcement	Регион / Region	Регион / Region	Регион / Region	Центр и регион / Center and region	Регион / Region
Вуз / High education institution	Разработка критериев / Criteria development	Центр / Center	Регион / Region	Центр / Center	Центр / Center	Центр и регион / Center and region
	Исполнение / Enforcement	Центр / Center	Регион / Region	Центр / Center	Центр / Center	Центр и регион / Center and region

Источник: составлено автором.
Source: compiled by the author.

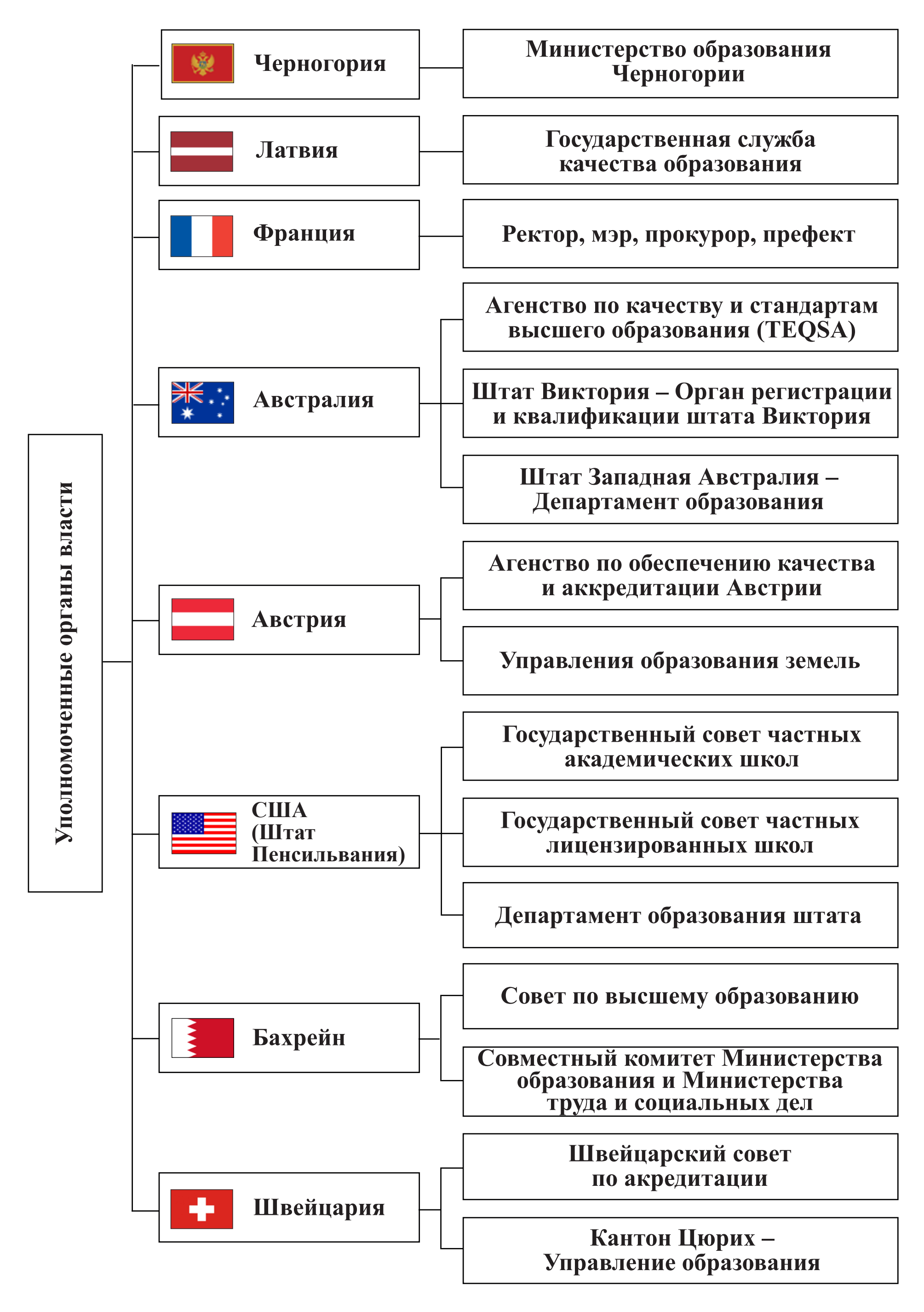


Рисунок 2. Органы власти, осуществляющие лицензионно-разрешительную деятельность в сфере образования

Источник: составлено автором.

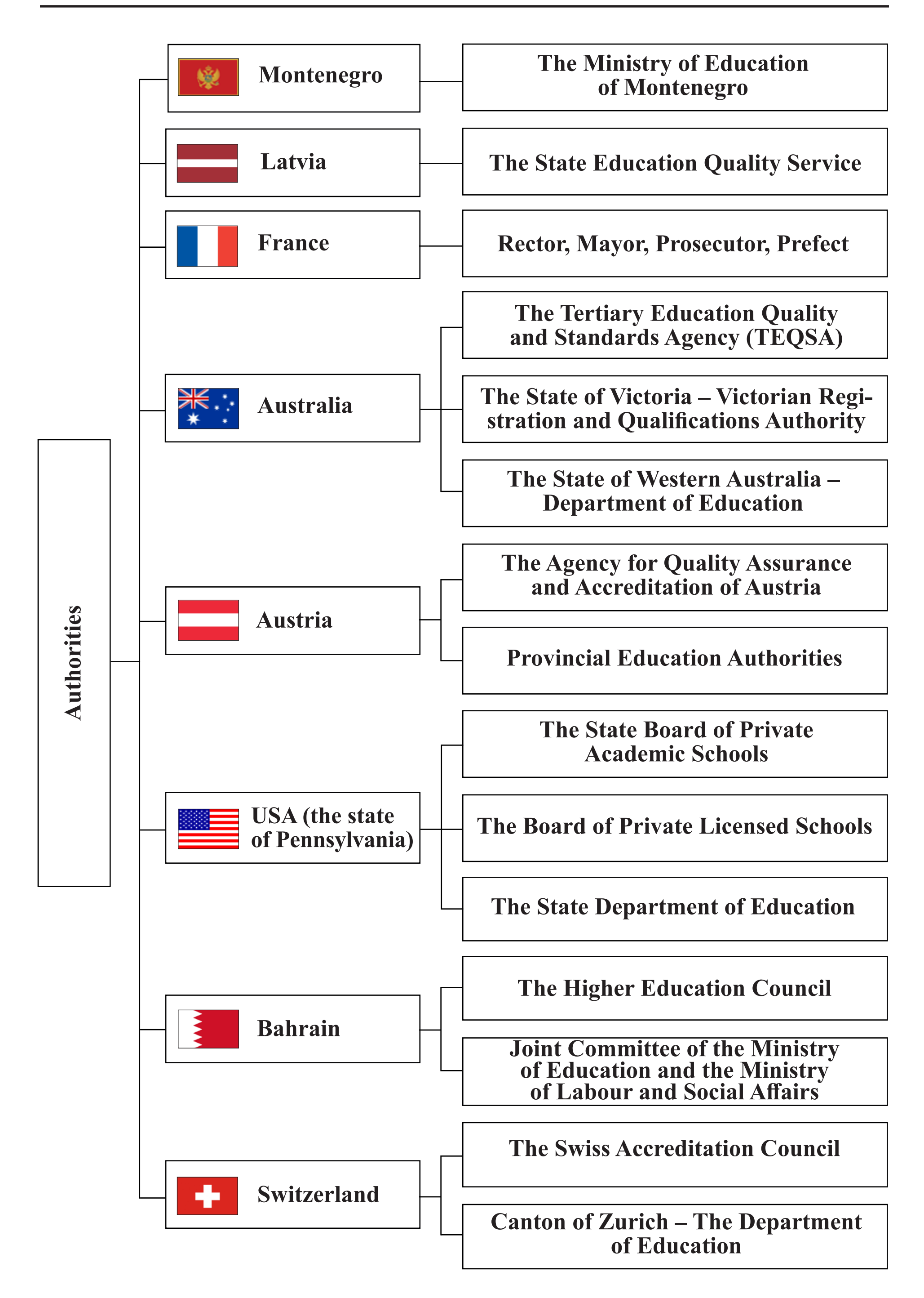


Figure 2. Licensing authorities responsible for the field of education

Source: compiled by the author.

Заключение / Conclusion

В статье рассмотрены ключевые положения механизма лицензионно-разрешительной деятельности в области общего и высшего образования ряда государств: Черногории, Латвии, Австрии, США, Франции, Австралии, Швейцарии и Бахрейна. По результатам работы автором сделаны следующие выводы.

1. Процедуры допуска организаций к осуществлению образовательной деятельности имеют различные наименования. Например, «лицензирование» (Черногория, Бахрейн, Австрия, США (штат Пенсильвания)), «регистрация» (Австралия (штаты Западная Австралия и Виктория)), «разрешение» (Швейцария), «аккредитация» в отношении вузов (Австрия). Они сопровождаются выдачей документа и/или включением в соответствующий реестр.

2. Разрешительные документы могут иметь бессрочный характер (Черногория, Латвия, Франция, Швейцария) или выдаваться на определенный срок с возможностью пролонгации (Австрия, Австралия, США, Бахрейн). Во всех случаях предусмотрены механизмы отзыва.

3. Все рассмотренные механизмы носят разрешительный характер, за исключением Франции, где открытие частного учебного заведения носит уведомительный характер.

4. В Швейцарии, Бахрейне, Австралии (штат Западная Австралия), Австрии и Франции лицензионно-разрешительная деятельность осуществляется только в отношении негосударственных учреждений, тогда как государственные признаются автоматически.

К общим для изученных государств параметрам, которые оцениваются при выдаче разрешения, относятся правовой статус учредителя, профессорско-преподавательский и административный состав, помещения и учебное оборудование, финансовое обеспечение и система управления. При этом в каждой стране имеются свои особенности. Например, в штате Западная Австралия (Австралия) учитываются «потенциальные негативные последствия для существующих школ», а в штате Виктория – готовность школы к лесным пожарам. Швейцарская частная школа обязана раскрывать информацию об источниках финансирования и спонсорах не только в целях подтверждения финансовой устойчивости, но и для гарантии отсутствия педагогического, идеологического или религиозного влияния на учеников.

Исследование показывает, что в странах с федеративным государственным устройством (США, Швейцария, Австралия, Австрия) полномочия по лицензионно-разрешительной деятельности в области образования поделены между федерацией и регионами. При этом высшее образование в большинстве государств (Швейцария, Австралия, Австрия) регулируется центром, а общее находится в ведении региональной власти. В свою очередь, в унитарных государствах (Латвия, Черногория, Бахрейн) все уровни образования регулируются центральным ведомством, за исключением Франции, где муниципалитеты наделены полномочиями в области общего образования.

Лицензионно-разрешительная деятельность в Российской Федерации имеет общие черты с рассмотренными зарубежными странами. Вместе с тем, на основе изученных материалов выявлен ряд практик, внедрение которых в может оказать положительное влияние на развитие российской лицензионно-разрешительной деятельности в исследуемой сфере. Например, предлагается рассмотреть возможность увеличения полномочий региональной власти в данной области, а также расширить критерии оценивания частных образовательных учреждений.

Благодарности

Статья подготовлена при финансовой поддержке Минобрнауки России в рамках государственного задания РИЭПП от 07.04.2020 № 075-01402-20-02 (проект «Научно-методическое обеспечение механизма реализации регуляторной гильотины в сфере образования»).

Acknowledgements

The article was prepared based on the results of research work funded by the Ministry of Higher Education and Science of the Russian Federation as a part of a state assignment for the RIEPL for 2020 No. 075-01402-20-02 of April 07, 2020 (project “Methodological Framework of the Mechanism for Implementing the Regulatory Guillotine in the Area of Education”).

Дата поступления: 28.05.2020
Submitted: 28.05.2020

Информация об авторе

Вок Милена Германовна, лаборант-исследователь, федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере» (127254, Россия, г. Москва, ул. Добролюбова, д. 20А), ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2938-455X. В круг научных интересов входят исследования в области нормативного правового регулирования сферы науки, инноваций и интеллектуальной собственности, в т. ч. проблем реализации, совершенствования законодательства и практики его применения.

Information about the author

Milena G. Vok, Research Laboratory Technician, Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (RIEPL) (20A Dobrolyubova St., Moscow 127254, Russia), ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2938-455X. Her scientific interests include studies of legal regulation in the area of science, innovation, and intellectual property, including the issues of implementing and improving the legislation and its practical application.